

臺北高等行政法院第七庭釋憲聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請人承辦本院99年度訴字第1230號公職人員利益衝突迴避法乙案認應適用之公職人員利益衝突迴避法第14條：「違反第7條或第8條規定者，處新臺幣（下同）100萬元以上500萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。」（註一）不符憲法比例原則之要求，而有牴觸憲法第15條、第23條規定之情事，爰依鈞院釋字第371號解釋之意旨，裁定停止訴訟程序，聲請大法官解釋。

貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

一、疑義之經過：

緣上開事件原告劉○○行為時擔任國家通訊傳播委員會（下稱通傳會）委員，為公職人員利益衝突迴避法第2條規定之公職人員。明知何○○為其姊夫，為同法第3條第2款所定公職人員之關係人，仍於95年6月間假借通傳會主任秘書吳○○請其推薦駕駛人選之機會，推薦何○○於通傳會擔任駕駛，並將何○○之護照影本交由主任秘書吳○○轉交秘書室相關人員，藉由人力外包公司僱用，再以派遣人員方式至通傳會任職。嗣經行政院移請監察院處理，並經監察院調查後認定原告未依法迴避，假借職務上機會，向服務機關推薦其姊夫何○○，藉由人力外包公司僱用，以派遣人員方式至其服務機關服務，直接使其獲取公職人員利益衝突迴避法第4條第3項規定其他人事措施之「非財產上利益」，違反同法第7條規定，乃依同法第14條規定，處以罰鍰100萬元。原告不服，提起訴願，遭經駁回，遂向本院提起本件行政訴訟。

二、疑義之性質：

公職人員利益衝突迴避法第14條：「違反第7條或第8條規定者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。」其對於構成要件所稱破壞國家公務運作（或公務行為）的純潔公正之行為（鈞院釋字第637號解釋意旨參照），施以罰鍰之制裁而限制人民之財產權，固與憲法第23條揭櫫之比例原則中之適當性原則與必要性原則無違，然其罰鍰額度則有違狹義比例原則，乃生本件牴觸憲法之

疑義。

三、涉及之憲法條文：

憲法第 15 條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」及第 23 條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

一、公職人員利益衝突迴避法之立法沿革

「公職人員利益衝突迴避法」係由5種提案版本折衝、妥協的結果，該5種提案版本分別是謝長廷等21位立法委員所擬具的「公職人員利益衝突迴避條例草案」、趙永清等17位立法委員所擬具的「公職人員利益衝突迴避法草案」、蔡同榮等16位立法委員所擬具的「公職人員利益衝突迴避暨不當利益防止條例草案」、蔡明憲等37位立法委員擬具的「公職人員利益衝突迴避法草案」以及行政院函請立法院審議的「公職人員利益衝突迴避法草案」。其立法背景在於當時諸多政治議題與各大財團關係糾葛不清，政治人物及其他必要之人員不能主動迴避利益衝突。立法者盱衡我國社會、政治現況與輿論反映，社會各界對於如何規範公職人員之利益衝突迴避，澄清吏治無不賦予高度關注，為能立即回應人民對廉能政治之要求，並凸顯政府積極推行陽光法案之決心，以專法規範公職人員利益衝突迴避確有必要。早於83年2月間，立法委員就已提出草案版本，旋經院會決定交付法制、司法二委員會審查。同年12月，院會又交付趙永清等委員及蔡同榮等委員兩個版本併案審查，經法制、司法二委員會併案於84年10月21日及86年12月24日舉行二次聯席會議審查完竣，草案名稱訂為「公職人員利益衝突迴避法」，即提報院會排上待審法案中。嗣後蔡明憲等委員及行政院又分別89年3月間提案，因已不及交委員會併案審查，故逕交朝野黨團協商，立法院朝野之黨團，爰就上開法制、司法二委員會聯席會議審查通過之條文、各立法委員提案以及行政院提案，併案召開三次協商會議，於同年6月8日協商完竣，提經6月27日立法院第4屆第3會期第27次會議通過，並經總統於7月12日公布全文共24條條文；而本法施行細則則經行政院會同考試院及監察院訂定後，於91

年3月20日公布。(附件一)

二、公職人員利益衝突迴避法第14條之裁罰規定違反憲法比例原則

(一) 本件所侵害之基本權為人民之財產權

按憲法第15條規定：「人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。」按公職人員利益衝突迴避法第14條規定，限制之結果係侵害公職人員之財產權。(鈞院釋字第685號、第680號、第673號、第642號、第641號解釋意旨參照)

(二) 公職人員利益衝突迴避法之立法目的雖屬正當

公職人員利益衝突迴避法第1條即開宗明義規定其立法目的為「促進廉能政治、端正政治風氣、建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送」。

(三) 公職人員利益衝突迴避法第14條裁罰規定違反狹義比例性

按憲法第23條規定：「以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由、避免緊急危難、維持社會秩序或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。」國家限制人民基本權之理論基礎在於個人外部行為已經對他人產生影響時，國家基於全民之付託，必須對此等行為予以控制，至此等控制應採取何種方式(刑事罰或行政罰)，基本上由立法者裁量。然而，以法律限制人民基本權者，仍會發生如何限制始不致違憲的問題。易言之，依法律限制基本權，並非可恣意為之，亦即國家不可以違憲或違法之手段對付人民之違法行為，此為近代立憲主義有關國家理性應有的要求，是國家立法限制人民基本權時，仍須受到憲法上比例原則之限制，而憲法第23條即揭櫫廣義的比例原則。本件聲請人所質疑者，為前揭公職人員利益衝突迴避法第14條規定之罰鍰是否過於嚴苛而違反過度禁止原則？

1、未區分規範對象一律處以鉅額罰鍰違反狹義比例性

按公職人員利益衝突迴避法所稱之公職人員係指公職人員財產申報法第2條第1項所定之人員，乃參照公職人員財產申報法第2條第1項各款及施行細則第2條各項規定，依97年1月9日修正後之條文規定，其規範對象如下：(1)擴大政務人員之範圍，修訂後將政務官擴大為政務人員。(2)原定簡任十職等以上機關首長、公營事業首長及幕僚長，擴大適用至政府機關之

首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管。(3) 將公立學校之適用，除校長外增加副校長、附屬機構之首長、副首長。(4) 增列軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。(5) 將原訂縣市級以上民意代表，增訂為「各級」民意機關民意代表。(6) 增加政風及軍事監察主管人員。(7) 增列辦理司法警察、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務之主管人員。(8) 將本該所稱之主管或主管人員新增定義為，依法規所置之人員，或領有主管或相當主管職務加給並執行主管職務之人員。

公職人員利益衝突迴避法之主要宗旨在於遏阻不當的利益輸送，一般而論，僅具有實質權力者，始有利益輸送之可能。該法對於職位類型的限制，均屬於有決策權或重要執行權的職位，立法的選擇理由應該在於，該等職位方才有利益輸送價值，並且有利用於從事不當往來和不正競爭的可能性。公務人員應該利益迴避之範圍相當廣泛，包括所有個人「以職務的機會來謀取私人利益」之行為，舉凡不應獲取與辦理職務有關之財務利益、不得利用與職務相關資訊從事財務交易，或允許他人不適當地利用政府資訊，追求任何個人私利、不得要求或收受任何禮物或其他具金錢價值的東西、行政中立、非依法令不得兼職或從事與職務不相容之工作或活動、不得有浪費、欺詐、濫權、任用私人，曲意偏袒，損害公共利益與貪污情事等各項違背倫理標準之行為。以及避免使大眾誤解、或有損及他人利益之行為、或從事任何未經獲准或認可的政治活動以及離職公務人員行為限制等等。

因職務特殊或職位較高之公務人員，較易獲得優勢地位影響決策，在執行職務上，自然也會因其職務高低而有所差異，而應有不同的倫理行為規範，其若有利益衝突行為，嚴重性當然也各異。再者，各級民意代表所擔負之職權亦不相同，對於法案影響力各異，或藉服務選民之名，行圖謀私人利益之實，可能之負面影響顯較一般行政機關人員更大。是以，針對不同身分之公職，應該有不同之限制，方屬合理。若不區分公職人員之身分種類、職務高低、特性等因素，一律處以相同之罰責，應與狹義比例性原則有違。

2、現行法第14條規定最低裁罰額度100萬元實屬過苛

規範本身所訂之內容並未慮及事物領域之差異性，而逕予規定最低裁罰額度100萬元，無非冀圖藉由鉅額裁罰之手段，達到遏止公職人員違反利益衝突之效果。惟法之確信與實效性須建立於人民足以遵循的基礎之上，立法更應縝密思考如何將應行迴避事件之各種違規行為態樣涉及之「利益」、「不利益」、「財產利益」與「非財產利益」等情節，與其應受裁罰之額度取得衡平。次按行政罰法第18條第1項明定，裁處罰鍰，應審酌違反行政法上義務行為應受責難之程度、所生影響，及因違反行政法上義務所得之利益，並得考量受處罰者之資力。此一內涵，主要係源於憲法法治國原則下之比例原則及平等原則之考量，故行政機關行使公權力，應審酌個案衡諸上述各項，包括違反行政法上義務的行為應該受到責難的程度、對社會所產生的影響及對法益的侵害程度，以及行為人因該違反義務之行為所獲得的利益，及受處罰者之資力等，妥善予以考量，始進而為最妥適之裁罰處分。

公職人員利益衝突迴避法實施以來，以機關首長未遵守迴避規定任用人員者為最多，而依本法最低裁罰金額為100萬元，就適用之情形顯屬「微責重罰」；而對於具有高權之濫用最重僅處以500萬元或所得利益3倍之處罰，對於違反重大利益之迴避義務，縱施之以最高額度之裁罰，卻又顯得「重責輕罰」。其問題在於行政裁量權太過於僵化，使得適用後產生如刑事法上所謂「罪刑不相當」之現象。本件有關公職人員所為對其關係人有利人事措施之案例中，公職人員或其關係人因違反本法規定所獲得之利益價值通常較低，然相關公職人員如因所擔任職務之便，一時失慮違反本法之規定，由於法院僅能機械性適用相關規定，導致對於受處罰之當事人均生不利益之裁罰後果，且所受裁罰之財產權剝奪常遠大於所獲得之價值，難免有情輕法重之憾。

3、原行政院版本之公職人員利益衝突迴避法草案第14條所擬之裁罰額度為20萬元以上100萬元以下

公職人員因違反公職人員利益衝突迴避法第14條規定經裁罰者，以學校校長等教育人員為例（註二），因規定之最低罰鍰額度為100萬元，衡諸渠等所得利益與所科罰鍰，顯不符比例

原則，且未考量受罰者之資力。特別值得一提的是，「顯然過苛」之案件已累積相當數量，已非純屬「個案」問題。反觀原行政院版本之公職人員利益衝突迴避法草案（如附件二）所擬違規行為之裁罰額度，除違反不得交易義務者，處該交易行為金額1倍至3倍之罰鍰（草案第14條），與本法第15條規定相同者外，餘者，所處罰鍰額度為20萬元以上，100萬元以下（草案第13條），似較切合比例原則，且有利於實務運作。

4、公務人員違反本法規定之行政罰併同其應受其他利益迴避之相關之行政責任似乎過於嚴苛

依公務人員任用法第26條規定：「各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用。應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。」公務人員任用法第30條規定：「各機關任用人員，違反本法規定者，銓敘部應通知該機關改正，並副知審計機關，不准核銷其俸給；情節重大者，應報請考試院逕予降免，並得核轉監察院依法處理。」又公務員服務法第15條規定：「公務員對於屬官不得推薦人員，並不得就其主管事件，有所關說或請託。」公務員服務法第17條規定：「公務員執行職務時，遇有涉及本身或其家族之利害事件，應行迴避。」違反之效果依同法第22條：「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處，其觸犯刑事法令者，並依各該法令處罰。」

由前揭規定可知，一般行政機關之公務人員違反利益迴避時，常須併依公務人員任用法或公務員服務法規定受懲處。若併同公職人員利益衝突迴避法之規定予以最低額度100萬元以上之罰鍰，其處罰難謂不重。若不區分公職人員之職務及利益迴避類型，最輕罰鍰額度一概相同，實與鈞院釋字第616號、第641號解釋意旨所揭禁人民違反行政法上義務之行為處以罰鍰，其違規情節有區分輕重程度之可能與必要者，自應根據違反義務本身情節之輕重程度為之意旨相違背，足見其所定之罰鍰最低額度顯然過苛，基此，除過度侵害人民之財產權，甚者，將導致被處罰人破產而危及生活最低尊嚴之保障並影響

其改過重生，凡此均恐非立法機關之本意，而可能與立法目的背道而馳的。

三、綜上所述，依聲請人合理之確信，認為公職人員利益衝突迴避法第14條規定：「違反第7條或第8條規定者，處100萬元以上500萬元以下罰鍰；所得財產上利益，應予追繳。」有牴觸憲法第15條及第23條規定之疑義，爰以之為先決問題裁定停止本院99年度訴字第1230號事件之訴訟程序，提出上開形成確信違憲之具體理由為本件之聲請。

肆、關係文件之名稱及件數

附件一：參立法院公報，第84卷第57期，委員會紀錄：頁157-173；立法院公報，第87卷第2期，委員會紀錄：頁69-100；立法院公報，第89卷第14期，委員會紀錄：頁4；立法院公報，第89卷第38期，委員會紀錄，第27-80頁。

附件二：立法院第4屆第3會期第4次會議議案關係文書，院總字第1627號政府提案第7023號，89年3月29日。

註一：公職人員利益衝突迴避法第7條規定：「公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益。」同法第8條規定：「公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。」

註二：聲請人檢索91年至100年間之行政訴訟案件受處罰者為國中、小學校長者計有：本院99年度訴字第2070號、本院99年度訴字第1684號、本院98年度訴字第1755號、本院98年度訴字第2347號、本院97年度訴字第2998號、本院96年度訴字第3291號、本院96年度訴字第01400號、本院95年度訴字第04065號、本院94年度訴字第01717號、本院93年度訴字第3922號、本院93年度訴字第02814號。

此 致

司 法 院

聲 請 人 臺北高等行政法院第七庭

審 判 長法官

法官

法官

黃秋池
張德仁
畢乃俊

中 華 民 國 100 年 12 月 日